

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ  
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**

**Seminer Dersi Araştırma Çalışması**

**“KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE BİR NESNELLİK SORUNSALI:**

Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü Olarak Mülakat, Güvenlik  
Soruşturması ve Arşiv Araştırması”

**Araştırma Danışmanı:**

**Dr. Onur KARAHANOGULLARI**

**HAZIRLAYAN:**

**Erdoğan VELİOĞLU**

**03080973**

**KAMU YÖNETİMİ III**

**OCAK, 2006 – ANKARA**

## **İçerik;**

### **I)- Giriş**

*a- Genel; Sorunsalımız*

*b- Kaymakamlık Mesleğine Giriş Özel Bir Usule Tabidir*

### **II)- Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Eşitlik İlkesi”**

*a- Genel*

*b- “Kaymakamlık Adaylığına Girişte ise Nesnellik Sorunu Genel Olarak Adayların Elenme Kriterlerinde Çıkmaktadır”*

*c- Siyasi Düşünce ve Cinsiyet Bağlamında Görülebilen Eşitlik İlkesi İhlalleri*

### **III)- Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Yeterlik İlkesi”**

*a- Genel*

*b- Kaymakamlık Adaylığına Atanmada Yeterlik İlkesi Bağlamında Nesnellik Sorunsalı*

### **IV)- Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Tarafsızlık İlkesi”**

### **V)- Denetim Sorunu**

*a- “Sözlü Sınav Komisyonu” çalışmalarının kaydı yoktur*

*b- “Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının İlgilisi Tarafından İçeriğinin Öğrenilmesi ve Yargı Yoluna Götürülmesi Mümkün Değildir”*

### **VI) Değerlendirme ve SONUÇ**

## KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE BİR NESNELLİK SORUNSALI:

**“Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü Olarak Mülakat, Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması”**

**Erdoğan VELİOĞLU<sup>1</sup>**

***“Devlet ,isteğe bağlı ve keyfi hizmetlere bel bağlayamaz. Gerekli olan, mevkiine gerçek bir görev duygusuyla, geçimini sağlamak kaygısıyla sarılan devlet görevlileridir. özel çıkar ile genel çıkar böylece birleştirilir.”***

**Hegel - (Hukuk Felsefesinin Prensipleri’nden...)**

### **I) Giriş**

#### **a) Genel; Sorunsalımız**

Weber’in “modern toplumun otorite tipi” olarak tarif ettiği Bürokrasi görevine alınmada hemen hemen her modern devlette bir paradoks belirmiştir: Mesleğe girişte “liyakat ilkesini” kabul eden ülkelerde bunun uygulamada kayırmacılığa kaymaması için alınacak önlemlerin sorun olmasının yanı sıra, “yağma sistemi” (yani bürokrasinin profesyonel bir iş olarak kabul edilmeyip her yeni hükümette kadroların da yenilenmesinin meşru görüldüğü sistem) olarak adlandırılan dizgenin hakim olduğu ülkelerde ise kamu görevlilerin ilgili oldukları kamu hizmetini ne derece layıkıyla yerine getirdikleri konusu günümüzde de sorgulanmaktadır.

---

<sup>1</sup> A.Ü.S.B.F. Kamu Yönetimi bölümü 3. sınıf öğrencisi.

Türkiye’de ise Anayasası’nın 70.maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da belirtildiği gibi kamu hizmetine girişte benimsen dizge “liyakat dizgesi”dir : “...Hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez.”(A.Y.70/2).

Ancak genel olarak liyakat dizgesini kabul eden her ülkede olduğu gibi bu temel ilkenin uygulanmasında önemli bir sorun kümesi ile karşılaşmaktayız. Bu sorun kümesini kısaca kamu hizmetine almada belirleyici kriterlerin **nesnellikten kopması** olarak özetlemeyi öneriyoruz. Kamu hizmetine girişte nesnelliği sağlayan belli başlı temel ilkeler şunlardır: **Eşitlik ilkesi,yeterlik ilkesi ve tarafsızlık ilkesi**. Bu ilkelerin ihlali ise kamu hizmetine girişte nesnelliğin sakatlanması anlamına gelir.

Bizse inceleme alanımız olan “kaymakamlık mesleğine giriş”te bu sayılan ilkeleri temel alarak, “kaymakam adaylığına atanma” sürecinde **mülakat,arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması** gibi idari işlemlerin (varsa) yerini ve bunların yukarıda sayılan ilkelere uygunluğu ve hukuksallığını tartışmaya açacağız. Bu bağlamda önce Kaymakamlık mesleğine girişte nasıl bir usul olduğunu ve bunun işleyişini aktardıktan sonra II. Bölümden itibaren çalışma konumuz olan “kaymakam adaylığına atama” sürecine odaklanacak ve alt bölümlerde ilkeler bazlı genel başlıklandırmalar altında kaymakamlık mesleği girişinde “eleme kriteri” olarak kullanılan mülakat.arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması işlemlerini, bunların yasal arka planını, hukuka uygunluğunu,pratikteki işleyişini ve tartışmalarını iç içe sunacağız.

#### ***b) Kaymakamlık Mesleğine Giriş Özel Bir Usule Tabidir***

Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan sınıflandırmaya göre Kaymakamlık mesleği Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfına girmektedir. Kaymakam ilçede en yüksek Mülki İdare Amiridir(MİA). Bu önemi dolayısıyla göreve seçilişi ve atanışı özel olarak düzenlenmiştir(Kaymakam Adayları Yönetmeliği).

Mülki idare amirliği mesleği,esas olarak, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ile bu kanuna dayanılarak çıkarılmış bulunan Kaymakam Adayları

Yönetmeliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. 1700 sayılı yasa İçişleri Bakanlığı2nda görevli memurların atanma usulleriyle koşullarını ve yetiştirilmesini düzenleyen **genel** bir yasadır. Mülki idare amirliği mesleği memurları ise657 sayılı yasanın değişik 36. maddesince belirlenmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Kanunu Mülki İdare Amirliği(MİA) mesleğinin ilk aşamasını “*Maiyet Memurluğu*” olarak adlandırmakla birlikte bu aşama “Kaymakam Adaylığı” adını almıştır.<sup>2</sup>

Kaymakam Adayları Yönetmeliği 2,3 ve 4.bölümlerine baktığımızda kaymakamların göreve atanana dek geçirdiği süreç üç aşamalı olarak karşımıza çıkıyor: 1) “Kaymakam Adaylarının Atanmaları”(yani önce Kaymakam Adayı olabilecek kişiler tayin ediliyor) 2) “Kaymakam Adaylarının Yetiştirilmeleri” ve 3) “Kaymakamlık Kursu”. Bu üç süreci de atlatan kişi kaymakam olmaya hak kazanmakta(“Kaymakam Adayı” olmakta) ve atamasının yapılmasını beklemektedir. Bizim odaklanacağımız konu ise bir “ön-eleme süreci” olarak görebileceğimiz “Kaymakam Adaylarının Atanmaları” sürecidir. Bu süreci kaymakam olmaya hak kazanıp da atama bekleyen **aday**ların bulundukları durumla karıştırmamak gerekir;dikkat edilirse burada bahsedilen “kaymakam **aday adaylığına** atama”dır. Yani bir ön-eleme sürecinden bahsediyoruz; öyle ki burada elenenler yetiştirilme ve kurstan oluşan ve bitiminde “Kaymakam Adayı” olunan sürece katılamazlar.

Kaymakam Adaylarının Atanması (yani kaymakam aday adaylarının belirlenmesinde) sürecinde özetlersek iki seçim usulü mevcut: 1) Yazılı Sınav, 2)Sözlü Sınav. Yazılı sınav ÖSYM Başkanlığınca düzenlenen “kurumlar için merkezi eleme sınavı”dır. Çalışmada esas olarak incelenecek usul mülakat olacağı için Sözlü Sınav kısmı bizi daha çok ilgilendirmekte. Yönetmeliğin

---

<sup>2</sup> EMRE C. “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” Türk İdari Araştırmalar Vakfı,Nisan 2002,s.: 79

7.madde son fıkrasında Sözlü Sınavın “mülakat” şeklinde yapılacağı belirtiliyor.<sup>3</sup> Yine yönetmeliğe göre, mülakatın yeri ve zamanı yazılı sınavı kazanan “aday adaylarına” yazılı şekilde duyuruluyor,mülakat sonuçları ise takip eden 15 gün içinde Bakanlık tarafından bildiriliyor. 8.maddede mülakatı yapan Sözlü Sınav Komisyonu’nun yapısı üç kişi olarak belirlenmiş: 1 başkan ve 2 üye. Aynı maddede bu komisyonun başkan ve üyelerinin Personel Genel Müdürlüğü’nün teklifi üzerine Bakanlık onayı ile(İçişleri) görevlendirileceği düzenlenmiş (yani sadece mülakat süreci için oluşturulan özel bir komisyon).

Peki yapılan mülakat yukarıda kamu hizmetine girişte temel ilkeler olarak saydığımız ilkelerle uyuyor mu? Uyuşuyorsa ne ölçüde? 2.Bölümden itibaren başta mülakat olmak üzere kaymakamlık adaylığına atanma sürecinde kullanılan eleme araçlarını ve bunların temel ilkelerimizle uyuşup uyuşmadığını göreceğiz.

## **II) Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Eşitlik İlkesi”**

### **a) Genel**

Öncelikle genel olarak eşitlik ilkesinin ne olduğunu kısaca aktarmak gerekir;

---

<sup>3</sup> Bu noktada hemen oluşabilecek bir kavram karmaşasını önleyelim: “Mülakat” kelime anlamı olarak “**görüşme yapma**” anlamına gelir ve sadece kaymakamlıkta değil birçok mesleğe girişte “bir sözlü sınav biçimi/teknigi” olarak algılanır. Yani yönetmeliğe göre de “mülakat” ve “sözlü sınav” kavramlarını aynı şeyler olarak kullanmakta hiçbir sakınca yoktur. Buna dayanarak ve karışıklığı önleme amacıyla bundan sonra hem bu (yazılıdan sonraki)“2.sınav”ı hem de mesleğe girişte bir eleme aracı olan “görüşme yapma” teknigini “**mülakat**” olarak adlandıracamız.

AY.'nin "kamu hizmetine giriş" i düzenleyen 70. maddesine göre kamu görevine girmede herkes eşittir, bu eşitler arasında ise liyakat ilkesine göre seçim yapılarak **uygun görevlere uygun kişiler** seçilir.

Bu ölçütün kaynağı "İnsan Hakları Evrensel Bildirisi" ne dayanmaktadır ve Tutum'a göre, bu temel ilke 2 yönlü bir düşünceyi yansıtır:

"Eşitlik ilkesi her şeyden önce çağdaş ülkelerin çoğunluğu tarafından paylaşılan ve genel anlamda "eşitlik ideali" diyebileceğimiz bir düşünceyi belirtir. Bu niteliğiyle eşitlik, demokrasi ideasının özünü oluşturur. Kavramın 2. yönü çağcıl devletin temel bir gereksinimiyle ilgilidir. Çoğu devlet üstlendiği ödev ve sorumlulukların üstesinden gelebilmek için, olabildiğince çok sayıda aday arasından en yeterli kimsenin seçilmesi ve hizmete alınması ilkesine dayanmak zorundadır. Bu nedenledir ki günümüzde, kamu hizmetlerine girişte geniş tabanlı hizmete giriş politikaları uygulanır." <sup>4</sup>

Yani kısacası sorun "fırsat eşitliği" denilen olgunun tam sağlanabilmesidir: "Bürokrasi, toplumun denge çarkı ise, toplumun tüm katmanlarından seçilecek kişilerden oluşması bir zorunluluktur." <sup>5</sup>

Tutum eşitlik ilkesinde, 1). Siyasi düşüncelerle, 2). Sosyal düşüncelerle ve 3). Cinsiyet nedeniyle yapılan sınırlandırmalardan bahseder <sup>6</sup>. Biz özel alanımızın (kaymakamlık adaylığı) yoğun olarak yüz yüze geldiği bir sınırlama

---

<sup>4</sup> TUTUM, C., 1979, Ankara, s.31-35.

<sup>5</sup> (D Waldo; The Administrative State (N.Y.: Ronald Press: 1948) s.97.)'den aktaran C.TUTUM – a.g.e.

<sup>6</sup> a.g.e. s.:32-36.

olduğu için daha çok siyasal tutum ve düşünceler bağlamında eşitlik ilkesinde oluşabilen sakatlık hallerinden bahsedeceğiz.

Bu bağlamda Eşitlik İlkesi ile alakalı 3 “ara-ilke” sunulabilir:

- Özgül niteliği ile doğrudan doğruya politik olan makamlara “sınama” yöntemi ile değil atama yöntemi ile görevli getirilmesi.
- Görev almada yetenek, beceri ve karakter ölçümünü yapan idarenin takdir yetkisini **dar** tutması.
- Göreve alınacak adayın siyasi düşüncesinin, **ancak kamu görevinin uygulanmasında aksaklık çıkaracak derecede olması halinde** bir eleme aracı olarak kullanılması.

Bu ilkelerin yerine getirilmemesi durumunda ise idarenin yetkisini kötüye kullanmış olacağı aşîkardır. Çünkü hem Anayasa hem de Devlet Memurları Kanunu’nda kabul edilen liyakat ilkesi böyle bir durumda yozlaştırılmış hale gelir ve yerine siyasal kayırmacılık geçirilmiş olunur. Uygulamada bu ilkenin işletilememesi kamu hizmetine girişte nesnellik tartışmalarının temel nedenini oluşturmaktadır.

***b) “Kaymakamlık Adaylığına Girişte ise Nesnellik Sorunu Genel Olarak Adayların Elenme Kriterlerinde Çıkmaktadır”***

Kaymakamlık mesleğine giriş 637 sayılı Devlet Memurları Kanunu 48. madde ve Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin 4. maddesindeki koşulları taşıyan herkese tanınan bir haktır. Bu ön-koşul gruplarından Devlet Memurları Kanunu 48. maddesi, kamu hizmetini aksamadan yerine getiremeyecek kişilerin bir tür ön-eleme ile elenmesine yöneliktir. Yani bunlar herhangi bir kamu görevini yapabilmek için aranan temel şartlardır. Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği ise bu konuda daha derinlemesine düzenleme yapmış ve Kaymakam Adaylarında bulunması gereken özellikleri Genel Nitelikler ve Özel Nitelikler olarak ikiye ayırmıştır. Genel Nitelikler kısaca “Türk vatandaşı olmak”,



“Kamu haklarından mahrum olmamak”, “taksirli suçlar hariç 6 aydan fazla hapis cezası (Veya affa uğramış olsalar dahi kimi” yüz kızartıcı suçlardan – bu suçlar 4.maddede detaylı sayılmıştır- hüküm giymemiş olmak” ve “Askerlikle ilişkisi bulunmamaktır”.

Ancak yönetmeliğin 4. maddesinin B bendinde sayılan “Özel Nitelikler” bugüne dek tartışılan ve yargısal denetime taşınan bölümdür. Örneğin Özel Nitelikler’den 1.’si hangi okul mezunlarının sınava alınacağını düzenlemektedir. 1991’e kadar 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’na dayanarak bu okullar sadece “S.B.F ve Hukuk Fakülteleri” olarak anılıyordu. 1991’de TBMM’de değiştirilerek kabul edilen 435 sayılı KHK ile bu yasada bir değişiklik yapılarak bahsi geçen okulların kapsamı eşitlik ilkesine daha uygun hale getirme amacıyla genişletilmiş ve “...üniversitecilerin siyasal bilgiler, hukuk, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ve bunlara denkliği bulunan Yüksek Öğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtdışındaki en az dört yıl süreli fakültelerden mezun olmak şarttır.” biçiminde yeniden düzenlenmiştir.

Yine aynı madde;4/B’de sayılan 2. nitelik ise “Giriş sınavının yapıldığı Ocak ayının birinci günü itibariyle 30 yaşını doldurmamış olmak”tır. Bu sınırlama da yine eşitlik ilkesine aykırı görülebilen bir sınırlamadır. Ancak bu sınırlamanın genç adaylar lehine olan bir “pozitif ayrımcılık” olup eşitlik ilkesine ters düşmeyeceğini savunan bir görüş de vardır. Bu görüşün yola çıktığı nokta ise kamu hizmetinde yüksek makam ve dolayısıyla statülerin genel olarak orta yaş ve üzeri sayılan yaş grubunun elinde olmasıdır; böylece en azından ilçedeki en yüksek mülki idare amirliğinin 30 yaş altı grubuna tanınması ise eşitlik ilkesini bozmanın aksine pratikteki bir eşitsizliği pozitif bir ayrımcılık ile dengelemek olacaktır.

4. Nitelik olarak sayılan “Yapılacak tahkikata göre Mülki İdare Amirliğine(MİA) engel teşkil edecek kişisel **ve ailevi** bir kötü sanı bulunmamak” ifadesi ise kanımızca eşitlik ilkesinden çok “yeterlik” ilkesiyle çatışan bir hüküm olduğundan üçüncü bölümde yorumlanacaktır.

### **c) Siyasi Düşünce ve Cinsiyet Bağlamında Görülebilen Eşitlik İlkesi İhlalleri**

Siyasi düşünce ve cinsiyet açısından görülmesi muhtemel olan eşitlik ilkesi ihlalleri ise bizce daha çok “Sözlü Sınav(mülakat) Komisyonu”na (ilgili düzenlemelerde) tanınan geniş takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır. 21883 sayılı Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği’nin “Sınav Komisyonlarının Çalışma Düzeni,Görev ve Yetkileri” başlığını taşıyan 9.maddesinin son fıkrasına göre ön toplantıya ve adaylara soru yöneltilmesinde ve değerlendirilmesinde *yardımcı forma gerek olup olmadığı konuları* dahil komisyonun tüm çalışma düzenini belirleme yetkisi tümüyle mülakat komisyonunun takdirine bırakılmıştır. Bunun dışında ilgili düzenlemelerde komisyonun çalışma düzenine dair ne bir temel ilke ne de bir genel esas belirtilmiştir. Yukarıda dile getirilen “komisyonun geniş takdir yetkisi” de buradan gelmektedir.<sup>7</sup>

Buna ek olarak yönetmeliğin “Sınavlarda Değerlendirme” başlığını taşıyan 10.maddesine göre kesin başarı notu (sınırı belirsiz takdir yetkisini kullanmakta olan komisyonun verdiği) sözlü sınav notudur. 10.maddedeki bu hüküm yönetmeliğin tartışma yaratan ve en sıkıntılı olarak görülen kısımlarındandır. Bu görüşe sahip çevrelerin ise temel gerekçesi şu: “Düzenlemeye göre yazılı sınavdan ne kadar yüksek not alınırsa alınsın

---

<sup>7</sup> “Takdir yetkisi” yasada açıkça tanınmadıkça kullanılması idari açıdan çok sağlıklı olmayan bir yekidir bu yüzden de yasada tanınmayıp da kullanıldığı durumlar (burada karşı karşıya olduğumuz durum gibi) kısaca **“yetkisiz takdir yetkisi”** olarak kodlanabilir. Ancak bizce yetkisiz takdir yetkisi kullanımını burada ayrıca olumsuzlamamız tartışmaya çok bir şey katmayacak; aksine konuyu dağıtmaya neden olabilecektir. Kaldı ki takdir yetkisinin her zaman açık-yasal-düzenlemeye dayanarak kullanılması bizce çok “İdeal” bir durumdur ve sadece Türkiye’de değil birçok batı demokrasisinde de “Normlar her şeyi detaylı düzenleyemez, bu tür durumlarda oluşan boşluğu İdare takdir yetkisi ile doldurur.” mantığı ile meşru görülmektedir. İşte bu yüzden,yasa ile açıkça tanınmayan bir takdir yetkisinin geniş algılanması söz konusu olamayacağı aşikar ise de biz burada “geniş takdir yetkisi” ifadesini kullanmakta bir sakınca görmüyoruz.

mülakatta siyasi görüş,cinsiyet gibi kriterlere dayalı olarak kaymakamlık aday adayının elenmesine hiçbir engel yok.”. Yine aynı eleştirinin bir uzantısı olarak , uygulamada adayın(daha doğrusu aday adayının) siyasi görüşü tespitinin mülakat aşamasına gelindiğinde kaymakam adaylığı talibi hakkında yapılmış olan arşiv araştırması ve/veya güvenlik soruşturmasının incelenmesi ile yapıldığı kanısı yaygındır.<sup>8</sup>

Peki düzenlemelerde bu iddiaları haklı kılabilecek noktalar var mı? 12.04.200 tarih ve 2000/284 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği’nin hakkında güvenlik soruşturması yapılacak personeli düzenleyen 8.maddesine baktığımızda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının “gizlilik dereceli birim ve kısımları”nda çalışacak personeli için bu iki işlemin(güvenlik soruşturması ve arşiv taramasının) uygulanabilir olduğunu görüyoruz..Yani, kaymakamlık görevinin başlı başına İçişleri Bakanlığı’nın bir taşra teşkilat kolu olarak “gizlilik dereceli birim ve kısmı” şeklinde yorumlanması mümkün olduğu sürece Kaymakamlık makamının adaylığına atanacak kişilere(sonuçta adaylık süreci de bu göreve atamanın bir ön sürecidir) güvenlik soruşturması yapılmasını engelleyen bir düzenleme de yoktur (*ki zaten “denetim sorunu” başlığında da inceleneyeceği gibi kişinin, hakkında güvenlik soruşturması yapıp yapılmadığından haberdar olması dahi çok güçtür*). Buna ek olarak belirtmek gerekir ki 2000/284 sayılı yönetmeliğin 11. Maddesinde güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması işlemleriyle araştırılacak hususlar da kanımızca çok geniş ve belirsiz şekilde sayılmaktadır: Örneğin “sır saklama yeteneğinin olup olmadığı” veya “aşırı bir şekilde menfaatine düşkün olup olmadığı” gibi kriterler istenildiği gibi yorumlanmaya açık niteliğe sahiptir. Eleştirel görüş tarafından mülakat ve güvenlik soruşturmasının birer siyasi kayırmacılık aracı olarak görmesinin temel dayanaklarını yukarıda sunmaya gayret gösterdik. Bu tür

---

<sup>8</sup> Burada güvenlik soruşturmasının sadece “kaymakam olarak atanma” aşamasına gelindiğinde(resmi olarak) yapılan bir işlem olduğu söylenerek karşı çıkılabilir. Ancak biz burada görece yaygın olan bir “iddia”dan ve bunun olasılığından bahsediyoruz.

bozuklukların siyasal,sosyal görüş,cinsiyet bazlı kayırmacılığa yol açma olasılıklarının hem eşitlik hem yeterlik hem de tarafsızlık ilkesine zarar verebileceği kanısında olduğumuzu da belirtiyoruz.

Eşitlik ilkesinin sakatlanışını cinsellik kriteri bağlamında ayrıca ele alacak olursak sıkıntının yine mülakat süreci ve yasal düzenlenişinden kaynaklandığı söylenebilir. Gerçi Cahit Emre'nin yaptığı saha araştırmasının bulgularına göre bugün mülki idare amirlerinin ve dolayısıyla bu görevle ilgili bulunan mülakat komisyonu üyelerinin genelinde kaymakamlık mesleğinin kadınlara açık olmasına karşı olumsuz bakış eskiye oranla önemli oranda azalmış görünmektedir.<sup>9</sup> Söz konusu araştırmaya göre hem 40 yaş altı hem de 60 yaş üstü MiA'larda (mülki idare amirlerinde) "Mesleğin kadınlara açılması yararlı oldu mu?" sorusuna verilen "Yararlı oldu" yanıtının oranı yüksektir,ancak bu iki yaş arası grupta (40-60) yer alanlarda ise olumsuz cevap oranı daha yüksektir. EMRE bunu orta yaş kuşağında yer alan MiA'ların daha tutucu olması ile açıklamaktadır.

Bu çalışmadan bazı anket verilerini sunmanın yararlı olabileceği kanısındayız:

<u>"Mesleğin kadınlara açılması yararlı oldu mu?"</u>		<u>sayı</u>	<u>%</u>	<u>geçerli%</u>
Geçerli	Yararlı oldu	578	50.7	53.0
	Yararlı olmadı	513	45.0	47.0
	Toplam	1091	95.7	100.0
Geçersiz	Yanıtsız	49	4.3	

---

<sup>9</sup> EMRE C. "İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği" Türk İdari Araştırmalar Vakfı,Nisan 2002, s.:87

### Kadınların Mesleğe Girişine Olumsuz Bakışın Nedenleri

		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	MİA mesleği kadınlara uygun değildir	307	26.9	73.3
	Mesleğin kadınlara açılması göstermelik uygulamadır	64	5.6	15.3
	Eşitlik bozuldu	48	4.2	11.5
	Toplam	419	36.8	100.0
Geçersiz	Yanıtsız	721	63.2	

Bunun yanı sıra bizce bu bulgular bugün Kaymakamlık adaylığına atamada cinsel ayrımcılık yapılarak eşitlik ilkesinin sakatlanmadığına ispat oluşturmaya yetmemektedir. Kaldı ki 2005 yılı içerisinde 850 ilçe içerisinde sadece 12 sinde kadın kaymakamın görev yaptığını belirten İçişleri Bakanlığı verileri kanımızca tek başına çok şey ifade etmektedir.

### **III) Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Yeterlik İlkesi”**

#### **a) Genel**

Öncelikle genel olarak yeterlik ilkesinin ne olduğunu kısaca aktarmak gerekir; “Yeterlik” ilkesi özet olarak kamu görevini başarıyla, “layıkıyla” (layık kelimesi ise “uygun / hak eden” anlamındadır) yerine getirebilme anlamına gelir. Tutum

yeterlik ilkesini: 1) Geniş Anlamda 2) Dar anlamda Yeterlilik ilkesi olmak üzere 2 boyutta inceler :<sup>10</sup>

“Geniş anlamda yeterlik etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamalarının bütünüdür. Bir tanım vermek gerekirse geniş anlamda yeterlik kamu görevine girişin ve hizmet içinde yükselişin karşılaştırma temeline dayanarak “işine uygunluk” ya da “başarı” ölçütüne bağlandığı ve uygulanan ücret ve öteki çalışma koşullarının hizmetin etkinliği ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir.”

Görüldüğü üzere geniş anlamda “bir personel sistemi” olarak nitelenen yeterlik ilkesinin sayılan en önemli bazı kuralları ile şunlardır;

1) Kamu görevlileri toplumun tüm kesimlerini temsil edecek biçimde en uygun kaynaklardan ve nitelikli adaylar arasından seçilmelidir. Adayların seçimi, ilerleme ve yükselmeye tek ölçüt yetenek, bilgi ve beceri olmalı. Herkese fırsat eşitliği verilmesine olanak verecek biçimde düzenlenen bir yarışmaya dayanmalıdır.

Biz buna ek olarak şu prensibi de katmayı zorunlu görmekteyiz. “bilgi, beceri ve yetenek ölçümünde esas alınacak kriterlerin açık yasal düzenlemelerle belirlenmesi ve bu konuda iradeye geniş bir takdir yetkisinin verilmemesi”

2) Kamu görevine girişte siyasal yönelim, ırk, renk, cinsiyet, medeni durum, yaş ve bedensel özür ayrımı gözetilmemelidir.

3) Kamu görevlileri, kural dışı kararlarla, eylemlere, kişisel kayırcılığa ya da partizan amaçlı baskılara karşı korunmalı;

---

<sup>10</sup> TUTUM C., a.g.e., s.19.

Buna karşılık yasal yetkilerini herhangi bir kimsenin adaylığını ya da genel olarak seçim sonuçlarını etkilemek amacıyla kullanmasına engel olmalıdır.

Bu ilke kanımızca özellikle hizmete girişte adayların seçimi konusunda da etkin şekilde uygulanmalıdır.

4) Tüm kamu görevlileri özyapı ve davranış üstünlüğüne ve “kamu yararı” bilincine sahip olmalıdır.

Bu kural ise görevi “yeterli” / “etkili” biçimde yerine getirmeyi “kamu yararı bilincine sahip olma” kriterine bağlamıştır. Ancak unutulmamalıdır ki “kamu yararı” kavramının ne olduğuna ilişkin günümüzde tam bir fikir birliği gelişmemiştir. Kavram özü gereği çok geniş ve yorumlamada çeşitli yanılsamalara mahal verebilecek niteliktedir.

Dar anlamda yeterlik ise “kamu görevi için en yetenekli elemanın seçimi” olarak tanımlanıp gerçekleştirme aracınınsa “açık yarışma sınavları” olduğu belirtilmiştir. “Açık yarışma” kavramının unsurları ise şunlardır:

- (1) Yeterli duyurma
- (2) Başvurma fırsatı
- (3) Aranacak koşulların gerçekçi olması
- (4) Ayrımcı gözetmeme
- (5) Yeteneğe göre sıralama
- (6) Sonuçlar hakkında (**gerekçeli**) bilgi verme

Kamu görevine gelmede yeterlik ilkesinin “tersi” **kayırmacılık düzenidir**. Bahsedilen bu sistem “yağma sistemi” (“spoils system”)<sup>11</sup> olarak da anılır. Çünkü pratikte bu düzenin hakim olduğu ve meşru görüldüğü ülkelerde memurluk profesyonel bir iş olarak görülmediğinden her değişen iktidarla birlikte kadrolar da değişmektedir. Ancak yeterlik ilkesini yasalarıyla benimsediğini ortaya koyan ülkelerde göreve en uygun kişi seçilir ve ona bir “güvence” tanınır.

Yukarıda Tutum’dan aktardığımız ilkelere uyulmamasının anlamı da yeterlik ilkesini terk ederek kayırmacılığa geçiştir. Özellikle birçok kamu hizmetine giriş sürecinin mülakatında siyasi eğilim odaklı bir kayırmacılık yapıldığı bu konuda her iktidar dönemi için kamuoyunda en çok tartışılan argümanlardan biridir.

#### ***b) Kaymakamlık Adaylığına Atanmada Yeterlik İlkesi Bağlamında Nesnellik Sorunsalı***

Sıkıntı yine aday atamasındaki eleme kriteri ve usulünde “sorunlu noktalar” olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Birinci sorunlu nokta ise 21883 sayılı Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği’nin 4. maddesinden kaynaklanmaktadır. Eşitlik ilkesinden bahsederken de aktardığımız 4. maddeye göre adaylarda, yapılacak tahkikata göre Mülki İdare Amiri (MİA) olmaya engel teşkil edecek kişisel veya ailevi bir kötü sınırın bulunmaması koşulu aranmaktadır. Uygulamada bahsedilen tahkikatın genellikle (1)“arşiv araştırması” ve (2)“güvenlik soruşturması” araçları ile yapılan bir süreç olduğu bilinmektedir.

---

<sup>11</sup> GÜLER B.A. 2005; “Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim” s.:143-150



Mesleğe almada kişinin ailevi sanının incelenmesi bizce yeterlik ilkesi ile çelişen bir durumdur. Bunun anlamı, yapılacak güvenlik soruşturması ve arşiv taramasında kişinin ailesinden herhangi bir üyenin “Mülki İdare Amirliğine engel olacak namının/sanınin bulunması hali”nin adaylığa atanmasına engel gerekçesi olarak gösterilebileceğidir. Oysa K.A.(kaymakamlık adaylığı) adayının sanının MİA görevini yerine getirmek için uygun olup olmamasının ailesinin sanına bağlanması, modern ceza hukuku ilkelerinden “cezanın şahsiliği” ilkesinin kabul gördüğü dönemden önce uygulanan “*bir suçun karşılığı olarak tüm aile fertlerine çektirme*” ilkesine benzemektedir. Kaldı ki K.A. adayının sanının ve bazı tercihlerinin ailesininkilerden radikal şekilde farklı olabilmesi sonuç itibarıyla imkansız olmayan bir ihtimaldir.<sup>12</sup> Bizce böyle bir kriterin uygulanması kaymakamlık makamının gerektirdiği bazı hassas durumlar dolayısıyla zorunlu olsa bile ilgili kanunda “kişide ve ailede aranacak olan MİA görevini yerine getirmeye engel olmayacak niteliklerin” genel olarak da olsa **açıkça** çerçevesinin çizilmesi veya en azından sezdirilmesi gerekir. Aksi takdirde yasanın “X” nedeninden dolayı(diyelim ki “terör ve şiddet eylemlerinde bulunma”) MİA görevine girişin engellenmesini amaçlaması durumunda, ilgili İdari makamın bunu keyfi olarak genişleterek “Y”(diyelim ki siyasi görüş) ve “Z”(diyelim ki dini ya da mezhepsel farklılıklar) nedenlerinden dolayı da kişiyi

---

<sup>12</sup> Burada Danıştay’ın “Beşinci Daire. S.D. 25/03/2003 E.: 203/15. K.: 2003/40” kararıyla “güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının ilgili personelin ailesi ve birinci derece akrabalarını da kapsadığı”nı kabul ettiği ileri sürülerek karşı çıkılabilir. Ancak Danıştay’ın bu kararı başlı başına güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının usulüne ilişkin olan ve - aşağıda verileceği üzere- 1987 tarihli bir kararı ile de çelişen bir karardır. Daha da önemlisi, bu kararda Danıştay 2000/284sayılı GÜV. Sor. ve Arş. Araştırması Yönetmeliği’nin 12.04.2000 tarihinde yürürlüğe girmesinden itibaren uygulamada çok sayıda tereddütlerin ortaya çıkmış olmasından bahsetmekte ve yönetmelikte geçen “ailede aranacak koşullar” ifadesinden ne kastedildiğini genel çerçeve şeklinde tek tek somutlamaya gitmektedir. İşte bahsettiğimiz eksiklik de budur; bu “genel çerçeve”nin Danıştay müdahalesine gerek kalınmayacak şekilde **yasa** tarafından tespit edilmesi gerekirdi.

göreve almamasının önüne geçilemez. Bu da İdarenin, yasanın amaçladığı (ancak açıkça beyan etmediği) hedefi keyfi olarak daraltıp-genişletmesi olarak kanunilik ilkesine aykırı bir durum teşkil edecektir.

Bu bağlamda konuyla doğrudan ilgili olmasa da Danıştay'ın 26/05/1987 tarihli ve 879 no'lu kararını incelemeyi kayda değer bulduk: Bu kararında Danıştay göreve atamasında genel ve özel şartları taşıyan ilgilinin, kardeşinin bölücü slogan atmak suçundan işlem gördüğünü belirten güvenlik soruşturmasının neden gösterilerek atamasının yapılmaması işleminde "hukuka uyarlılık bulunmadığını" karara bağlamıştır.<sup>13</sup> Bu kararın özel bir niteliği bulunmayan(bu davadaki atama işlemi PTT'ye şoför alımı ile ilgilidir) kamu hizmetine giriş açısından bir emsal teşkil edebileceği söylenebilir. Ancak tabi ki Kaymakamlık mesleği özel nitelikler gerektiren özel bir kamu görevidir ve adaylarının atanışındaki uygulama PTT'ye şoför atanmasından tabi ki farklılaşacaktır. Ancak vurgulamak istediğimiz ve sıkıntılı olduğunu düşündüğümüz nokta, bu atamanın yapılışında aranan özel ve zorunlu kriterler varsa bunların **açık-yasal düzenlemede** belirtilmesi veya "genel çerçeve" usulüyle sezdirilmesidir. Yoksa uygulamada meydana gelecek keyfilik,aksaklık ve tereddütlerin çözümü için (yukarıda -12.dipnotta- örnek gösterdiğimiz Danıştay kararındaki gibi) Yargı müdahalesi kaçınılmaz olacaktır ki bu durum kanımızca "güçler ayrılığı" gibi Anayasal bir ilkenin incinmesi anlamına gelir.

- Bu hususa ek olarak İkinci "sorunlu nokta"mız ise Kaymakam Adayları Yönetmeliği'nin 7. maddesidir: "...Sınavlar adayların bilgi, yetenek ve kişiliklerini ölçecek şekilde ayrı ayrı üç aşamalı şekilde yapılır...".

Yukarıda da sezdirmeye çalıştığımız gibi yeterlilik ilkesinin uygulanabilmesinin temel koşulu görevin gerektirdiği niteliklerin **önceden** ve **duraksamaya yer bırakmayacak şekilde** belirlenmiş olması ve seçimin bu

---

<sup>13</sup> Dan.; Beşinci Daire Karar Yılı: 1987 Karar No: 879 E.no: 989 E.Y.: 1987.

nitelikler esas alınarak yapılmasıdır.<sup>14</sup> Ancak, burada bir belirsizlik söz konusudur: “Bilgi” yazılı sınavla, “kişilik” sözlü sınavla ölçülebilir, yeteneğin ölçülmesi ise hem yazılı hem sözlü sınavın sonuçlarıyla değerlendirilebilir. Ancak; Cahit Emre’nin de belirttiği gibi ilgili yönetmelikte sadece “bilgi”nin niteliği açık bir biçimde belirtilmişken “yetenek” ile “kişilik” in, niteliği belirtilmemiştir. Bunun anlamı; bu konuda yasayla temel esasların konmadığı gibi yürütmenin düzenleyici işlemleriyle de herhangi bir ilkenin belirlenmediği ve uygulamada İdarenin yine “yetkisiz bir takdir yetkisi” kullanmasının yolunun açıldığıdır.<sup>15</sup> Bizce bu durumun “**bir fonksiyon gaspı** teşkil ettiği” önermesi oldukça ciddi ve yerinde bir önerme olacaktır...

#### IV) Kaymakamlık Adaylığına Atamada Eleme Usulü ve “Tarafsızlık İlkesi”

Tarafsızlık ilkesi tamamlayıcı ve bütünleyici bir ilkedir; eşitlik ve yeterlik ilkeleriyle bu bağlamda iç içe geçmiş sayılır. Anlatmak istediği özet olarak “İdarenin siyasi yansızlığıdır.” Bu iki yönde olur:

- 1) Atamaların siyasi amaçlı olup olmaması
- 2) Kamu hizmetinin yerine getirenin siyasi eylem ve davranışlarının kısıtlı olup olmadığı

Biz ise bu çalışmada konumuz itibariyle birincisine yani atamaların siyasi yanlı olup olmadığına(veya bunun bir “ihtimal” olup olmadığına) bakıyoruz. Bununla birlikte, tarafsızlık ilkesinin yukarıda bahsettiğimiz eşitlik ve yeterlik ilkelerinin bir bileşkesi ve bir **sonucu** olması nedeniyle bu bölümde alt

---

<sup>14</sup> EMRE C. “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” Türk İdari Araştırmalar Vakfı,Nisan 2002, s.:90

<sup>15</sup> Takdir yetkisinin açık yasal dayanakla tanındığı hallerde dahi İdare tarafından genel olarak dar yorumlanması gereken ve yargısal denetime açık bir yetki olduğunu hatırlatmanın faydalı olacağını hatırlatırız.

başlıklandırmaya gitme gereği görmeyip bu ilkeye sadece geneli itibariyle değinmeyi tercih ettik.

#### **V) Denetim Sorunu:**

Şimdiye kadarki bölümlerde kaymakamlık adaylığına atanmada nesnelliği sakatlayabilme eğilimi(ve riski) taşıyan iki somut işlem tespit ettik: 1)Mülakat ve 2)Güvenlik Soruşturması. Şimdi ise bu iki işlemde de ortak olan bir sorundan bahsedelim: **denetim(sizlik)** sorunu.

Bahsedilen iki işlemde de açık yasal dayanaksız olarak kullanılan geniş bir takdir yetkisine(“yetkisiz yetki” olarak dramatize etmiştik) ve bu “yetki”nin uygulanışında etkin bir denetim mekanizmasının yokluğuna dikkat çekmek istiyoruz:

#### **a) “Sözlü Sınav Komisyonu” çalışmalarının kaydı yoktur**

Daha önce de belirtildiği gibi Kaymakam Adaylığı Yönetmeliği madde 9/SON’da “...adaylara soru yöneltilmesinde ve değerlendirilmesinde **yardımcı forma gerek olup olmadığına** Komisyonca karar verilerek, çalışma düzeni Komisyonca tespit edilir.” deniyor. Bu ifadeden şu sonuç çıkmaktadır: Komisyonca tutulacak bu tip bir “yardımcı form” mülakat sürecinin tek resmi kaydı olacaktır. Dolayısıyla bu formun oluşturulup oluşturulmamasına karar vermek demek mülakatın kaydının tutulup tutulmamasına karar vermek demektir. Mülakattan başarısız not alıp yargı yoluna giden veya gitmeye cesaret edemeyen K.A. adayların da şikayet ettiği en büyük düzenleme de budur: “Mahkemede bir ispat şansının olmaması”.

***b) “Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının İlgilisi Tarafından Takibi, İçeriğinin Öğrenilmesi ve Yargı Yoluna Götürülmesi Mümkün Değildir”***

Öncelikle belirtelim; 2000/284 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliği incelendiğinde madde 8’de hakkında güvenlik soruşturması yapılacak personel sayılırken geçen “kamu kurum ve kuruluşlarının gizlilik dereceli birim ve kısımları” ifadesine dayanarak Kaymakamlık mesleği “personeli”ne de bu uygulamanın yapılmasının önünde hiçbir yorumsal engel görünmemektedir. Sonuçta yönetmeliğin bir yorumlanışına göre -“gizlilik dereceli bilgi ve belgelerin bulunduğu Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki makam sıralaması” olarak tanımlanan- “gizlilik dereceli birim” kapsamına Kaymakamlık makamı da girer çünkü Kaymakamlık makamı doğrudan İçişleri Bakanlığı’na bağlı ve Bakanlığın veri tabanına ilgili olduğu bölge ve yetkileri dahilinde hakim olan bir birimdir ve elbette ki bu data kümesinin içinde yerine göre “gizlilik dereceli bilgi ve belgeler” de yer alacaktır; Kaymakam ne de olsa ilçede Hükümet’in temsilcisidir ve bu sorumluluğu dahilinde gizlilik dereceli bilgi ve belgelere hakim olması oldukça doğaldır. Dolayısıyla sadece personelin değil personel adayının da atamasında doğal olarak uygulanması mümkün olan güvenlik soruşturmasının kaymakam adaylarının atanması süreci için de uygulanmasının önünde hiçbir hukuki engel yoktur.

Yapısı gereği gizlilikle yürütülmesi zorunlu olan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması işlemlerinden ilgisinin haberdar olması gerçekte pek sık karşılaşılan bir durum değildir. Dolayısıyla ilgilinin hakkında yürütülen güvenlik soruşturması ve/veya arşiv taramasının içeriğini öğrenebilmesi ve bu konuyu yargı yoluna götürmesi olasılığı da otomatik olarak ortadan kalkmaktadır<sup>16</sup> (Yani

---

<sup>16</sup> HATIRLATMA: Oysa Bilgi Edinme Hakkı Kanunu madde 18/2’ye göre kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olması koşulu ile, **istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler dahi** bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.

bu durumda Anayasa'nın 125. maddesi de otomatik olarak devre dışı kalmış olmaktadır.).

Yukarıda aktardığımız idari ve yargısal denetim(sizlik) sorunu mülakat sürecinde elenen hemen hemen tüm K.A. adaylarının da şikayetçi olduğu en temel sorundur.

## **VI) Değerlendirme ve SONUÇ:**

Öncelikle buraya kadar aktardığımız hususları özetleyelim: Özel bir seçme ve atama usulüne sahip bir kamu görevi olan Kaymakamlık mesleğine girişte “kaymakam adaylığına atanma” sürecini inceliyor ve kamu hizmetine girişte nesnelliği sağlayan üç temel ilke bazında bu süreçte uygulanan idari işlemleri(mülakat,arşiv araştırması ve güvenlik soruşturması gibi) irdeliyorduk. Peki tespitlerimiz ne idi?:

- Açık yasal dayanak eksikliğinin yol açabildiği olası uygulama çarpıklıkları ve oldukça geniş kullanılan “yetkisiz takdir yetkisi”,
- Bunların çeşitli İdari düzenleyici işlemlere(genelde yönetmeliklere) yansıması,
- İlkelerde görülebilen ihlaller sonucu kamu görevi atamalarında liyakat ilkesinden kayırmacılık düzenine kayma eğilimi,
- Tüm bu sonuçların önemli bir etkeni olarak ise denetim(sizlik) sorunu.

Özetlediğimiz bu tespitlerden çıkan en önemli sonuç ise konumuzla ilgili olarak ciddi bir yasal düzenleme boşluğu(bilinçli ya da bilinçsiz yapılmış bırakılmış boşluk olsun burası bizi ilgilendirmiyor) ve bunun İdarenin yetkisiz takdiri ile doldurulmasıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi Kaymakamlık mesleğinin özel bir kamu hizmeti olduğu,özel birtakım nitelikler gerektirdiği,atanmalarının olduğu gibi aday atamalarının da farklı bir usule tabi olacağını ve İdarenin buna belli kriterler getirmek isteyebileceğini kabul etmekle beraber bunun ancak ve ancak

öncelikle kanuni düzenleme ve sonrasında kanuni yetki ile gelen düzenleyici işlemlerle belirlenmesinin taraftarı olduğumuzu bir kez daha vurgulamak istiyoruz. Yasal düzenlemelerin tek başına kayırma gibi birçok “cumhuriyet”te hala çözülememiş bir sorun olarak gözlenen bir argümanı bitireceğinden tabi ki emin olamayız. Ancak bir şeyden eminiz: Biz sadece “cumhuriyet” değil Türkiye **C**umhuriyetiz. Bu yüzden yasa üstünlüğüne inanmayı bir hayati ihtiyaç olarak görüyoruz.

Aksi takdirde telafisi imkansız olan olgu sadece “hukuk devletlerinin” vazgeçilmezleri olan kanunilik ve eşitlik ilkelerinin yıkılışı değil ama bunlardan daha önemli olarak kısıtlı bir toplumsal grup için de olsa bazı sosyal çöküntülerin yaşanması,yani Yurttaş birilerinin canının yanması olacak...

## **KAYNAKÇA**

- **EMRE C. “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” Türk İdari Araştırmalar Vakfı,Nisan 2002**
- **TUTUM, C., 1979, Ankara; “Personel Yönetimi”**
- **GÜLER B.A. 2005; “Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim”**
- **Danıştay Karar Dergisi**